

LE ISTITUZIONI DEL DIRITTO PRIVATO

Manuale modulare ideato da Mario Nuzzo

Mario Nuzzo

**INTRODUZIONE
ALLE SCIENZE GIURIDICHE**

Norme - Soggetti - Attività

Quarta edizione aggiornata da

Elena Bellisario e Raffaella Rametta



G. Giappichelli Editore – Torino

IL CORSO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PRIVATO

L'idea di dar vita ad un insieme di monografie volte a svolgere un «corso di Istituzioni di diritto privato» nasce dal convincimento che lo studio delle Istituzioni, come si è consolidato nella nostra tradizione, costituisca per gli studenti un'esperienza estremamente utile che non va perduta.

Ciò non vuol dire che ci si debba sottrarre al necessario adeguamento ai nuovi modelli di didattica basata sugli schemi della laurea triennale e di quella magistrale fissati nelle dichiarazioni di Lisbona, della Sorbona e di Bologna, ma impone di scegliere, nell'attuazione di questi, strumenti capaci di combinare, pur nel mutato contesto, la solidità dell'impianto sistematico che ha caratterizzato i nostri migliori manuali con contenuti capaci di adattarsi alle diverse esigenze formative presenti nell'esperienza attuale.

In questa prospettiva ho ritenuto che la risposta più efficace potesse individuarsi in un «corso di istituzioni» organizzato in più volumi, alcuni corrispondenti alle tradizionali partizioni del diritto privato: fonti del diritto, soggetti, situazioni soggettive, attività giuridica, beni e situazioni di appartenenza, obbligazioni e contratti, famiglia e successioni, pubblicità e circolazione dei diritti. Altri dedicati invece a temi più specialistici, quali: i contratti dell'impresa, la responsabilità di imprese, i contratti dei consumatori, la tutela dei diritti; a questi potranno aggiungersene man mano altri, in relazione all'emergere di nuove esigenze.

*In tal modo ciascuno potrà costruire il **proprio** corso, componendo i vari volumi in modo corrispondente alle proprie esigenze didattiche e a quelle delle figure professionali cui il corso è orientato, oppure utilizzandoli separatamente. I volumi specialistici potranno essere utilizzati anche nei corsi di laurea magistrale o in quelli post laurea, con il vantaggio di costituire parte di un disegno organico unitariamente concepito, che garantisce continuità agli svolgimenti specialistici o più avanzati, armonicamente collegati per il metodo, il linguaggio e l'impostazione, con i volumi di base.*

Ciascun volume è di dimensioni contenute ma, avvalendosi del collegamento con gli altri, compone un sistema che consente di combinare la specifica informazione con l'impianto complessivo e le scelte di metodo che attraversano l'insieme del «corso».

La realizzazione di questo disegno è stata resa possibile dalla partecipazione all'opera complessiva di un ristretto numero di colleghi con i quali da molti anni ho la fortuna di condividere percorsi di studio e attività didattiche che trovano naturale convergenza, in alcuni casi per affinità di scuola e di formazione, in altri per vicinanza di metodo e comunanza di interessi ravvivata da continuo ed intenso dialogo.

Ciascuno di loro ha assunto la responsabilità di uno dei volumi che compongono il «corso» in modo da garantire la compattezza e coerenza espositiva nell'ambito di ciascun tema.

Questi fattori, cui si unisce l'unità della concezione e un costante controllo nella coerenza dell'impostazione complessiva e dei risultati esposti nei singoli volumi, consentono di considerare l'opera come unitaria pur nell'individualità dei singoli contributi.

Essa riflette la scelta di fornire una esposizione del diritto privato ordinata intorno a principi chiari e visibili, che facilitino la comprensione del sistema e delle sue parti, e la loro organizzazione in un insieme ordinato, com'è necessario a chi si avvia agli studi; ciò faciliterà anche l'analisi critica che potrà essere pienamente e rigorosamente esercitata più rispetto a principi e schemi logici dichiarati che a esposizioni problematiche e sfuggenti quanto ai loro fondamenti e alle implicazioni operative.

Un insegnamento assai autorevole, e a me particolarmente caro, ammonisce che un'opera sistematica, quale vuol essere quella che qui si presenta, sia nei singoli contributi che nel suo insieme, «può considerarsi riuscita se perviene a cogliere attraverso un'attenta cernita, e ad esprimere in una sintesi felice le linee essenziali della dottrina del proprio tempo».

Questo modello ideale è stato costantemente presente agli autori dei volumi in cui si svolge il nostro «corso», e si è tradotto nella costante attenzione alle profonde trasformazioni conseguenti a fenomeni caratteristici del nostro tempo, capaci di influenzare significativamente la complessiva ricostruzione del sistema e l'interpretazione e applicazione delle norme che lo compongono quali, in particolare:

a) *i nuovi assetti istituzionali conseguenti da un lato all'evolversi e all'espandersi del diritto di derivazione europea; dall'altro da modificazioni della nostra Carta Costituzionale incidenti sulla ripartizione di competenze tra privato e pubblico e, in quest'ultimo ambito tra competenze normative statali e regionali;*

b) *le profonde trasformazioni del tessuto socio-economico che il nostro ordinamento è chiamato a regolare;*

c) *il contatto sempre più intenso e la competizione con altri ordinamenti, che postula di per sé una uniformazione delle regole, attraverso innovazioni legislative o un'interpretazione adeguatrice della disciplina esistente.*

Da ciò una costante attenzione non solo al momento prescrittivo ma anche a quello della concreta applicazione della norma e dei meccanismi attraverso i quali la regola astratta si collega al caso concreto.

In questo senso lo sforzo comune degli autori è stato quello di dare conto dello scopo delle norme indagate e delle conseguenze pratiche dell'interpretazione prescelta per fornire da un lato una sorta di guida per la soluzione di casi analoghi, dall'altro gli strumenti per la valutazione critica delle scelte suggerite.

L'esposizione è stata perciò attenta al diritto positivo ma anche alla realtà economica che il diritto privato contribuisce a governare: in questa prospettiva il diritto della famiglia e delle successioni viene studiato dal punto di vista della circolazione della ricchezza familiare; la disciplina delle forme di appartenenza è indagata coniugando l'analisi della proprietà e dei diritti reali con quella del diritto d'autore, delle privative industriali; la responsabilità civile è colta nelle sue connessioni con la tutela del mercato, costituendo, assieme ai contratti dell'impresa, il laboratorio nel quale si cercano i nuovi equilibri tra disciplina codicistica e legislazione speciale volta a graduare la protezione accordata alle parti, alle categorie degli imprenditori o dei consumatori.

L'opera complessiva e i singoli volumi che la compongono sono stati pensati prevalentemente per la didattica e, in tal senso, essi costituiscono uno strumento per la comprensione del testo normativo che regola le materie esposte e per la ricostruzione complessiva del sistema.

Questa è però una conquista individuale cui il lettore può giungere solo attraverso il suo personale impegno di apprendimento, seguendo un percorso che si svolge attraverso un continuo controllo delle basi normative e del fondamento logico delle soluzioni che gli vengono proposte.

Rispetto a questo risultato il testo va inteso come il «manuale d'uso» che fornisce gli strumenti per una partecipazione attiva al processo di conoscenza e comprensione di cui è protagonista chi si accinge allo studio di un sistema complesso e in continuo cambiamento qual è quello in cui siamo chiamati ad operare.

Mario Nuzzo

* * *

Un ringraziamento particolare va a Raffaella Rametta ed Elena Bellisario, giovani studiose che con la loro sensibile intelligenza e capacità organizzativa hanno contribuito allo svolgimento e alla conclusione di questo lavoro.

PRESENTAZIONE ALLA QUARTA EDIZIONE

L'Introduzione alle scienze giuridiche rappresenta, sin dalla prima edizione, la colonna portante del manuale modulare ideato da Mario Nuzzo, essenziale per comprendere il diritto dei privati come “sistema”.

Questa Quarta edizione, tuttavia, si presenta, in apparenza, con una grande novità.

In copertina il nome di Mario Nuzzo, sempre tra noi, è accompagnato dai nomi di noi allieve chiamate in causa proprio da Lui, che ha voluto assegnarci l'onore di seguire il Manuale fin dalla sua gestazione.

Abbiamo quindi ritenuto doveroso rispondere ad una comune e sentita esigenza: continuare il lavoro intrapreso e condotto in questi anni, mantenendo fermo l'impianto e l'impostazione metodologica individuata dal Maestro.

In quest'ottica, la sola novità è quella di aver rivitalizzato il testo con interventi minimi, nel solco di una solida continuità, seguendo il suggerimento che il Maestro ci ha dato già in occasione delle precedenti edizioni, e dunque limitandoci «agli aggiornamenti resi necessari dall'evoluzione della legislazione e dal mutamento di orientamenti dottrinali o giurisprudenziali».

Raffaella Rametta ha curato l'aggiornamento del capitolo primo; della sezione terza del capitolo secondo e della sezione seconda del capitolo terzo.

Elena Bellisario ha curato l'aggiornamento delle altre parti.

Elena Bellisario e Raffaella Rametta

Capitolo Primo

**ORDINAMENTI GIURIDICI
E FONTI DEL DIRITTO**

Sezione Prima

LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO

1. Norma, legge, diritto, ordinamento
2. Le fonti del diritto
3. La Costituzione e le leggi costituzionali
4. Le leggi ordinarie
5. *Segue.* Gli atti con forza di legge: il decreto legislativo e il decreto legge
6. *Segue.* Le leggi regionali e le leggi provinciali
7. I regolamenti
8. *Segue.* I regolamenti delle Autorità diverse dal Governo
9. Gli usi
10. I codici di condotta
11. L'interpretazione della legge
12. L'analogia
13. I conflitti tra norme

1. *Norma, legge, diritto, ordinamento*

Nel linguaggio comune ciascuno di noi usa quotidianamente le parole *legge, diritto, norma, ordinamento*, usandole sostanzialmente come sinonimi per indicare una regola o un insieme di regole di comportamenti umani che debbono necessariamente essere osservate nel senso che la loro violazione comporta l'applicazione di una sanzione.

Nel linguaggio dei giuristi ciascuno di questi termini esprime invece un concetto diverso, indicando regole e principi che non riguardano direttamente la disciplina di comportamenti umani, ma i procedimenti attraverso i quali le regole operative di quei comportamenti sono create, la loro struttura, le tecniche in base alle quali esse sono interpretate e applicate.

Secondo una modalità caratteristica dell'esperienza giuridica, quei nomi sono dunque formule verbali che hanno una essenziale *funzione pratica*; essi evocano allo stesso tempo una nozione più complessa e l'insieme di regole applicabili ad ogni situazione della realtà concreta che porta quel nome o alla quale esso può essere attribuito attraverso un complesso ragionamento proprio del modo di operare dei giuristi che realizza la *qualificazione* dei dati della realtà sociale.

La comprensione del significato di questi termini e del meccanismo attraverso il quale i *nomi giuridici* si collegano alla *realtà sociale* per qualificarla e dunque per individuare le regole ad essa applicabili, ha importanza centrale per la comprensione di ogni nozione ulteriore.

Da ciò la necessità di resistere alla comune tentazione di accantonare lo studio dei preliminari per passare al nucleo centrale della materia.

Norma giuridica

È esperienza comune che l'agire di ciascuno di noi nei diversi contesti cui apparteniamo (la famiglia, la scuola, la comunità di lavoro, le relazioni di vicinato, le associazioni o le comunità particolari cui aderiamo, ecc.), è disciplinato da una serie di regole di diversa forza e natura.

Queste regole hanno alcune caratteristiche essenziali che, almeno in una prima approssimazione, possono ritenersi generali: esse contengono innanzitutto la descrizione di un'*ipotesi di fatto* (nel linguaggio dei giuristi *fattispecie astratta*), poi un *comando* o un *divieto* ed infine l'indicazione della *sanzione* applicabile nel caso in cui, verificandosi in concreto

l'ipotesi di fatto descritta, chi era tenuto ad osservare il comando o il divieto previsti dalla norma l'abbia invece violato.

Questi elementi sono dunque presenti nella struttura di ogni norma, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua efficacia vincolante: la nostra diretta esperienza li ritrova nelle norme morali o religiose, in quelle sociali, ecc.

La stessa esperienza ci dimostra però che non tutte le norme hanno la stessa *forza*. Solo alcune di esse hanno infatti una speciale caratteristica: la loro osservanza è garantita dalla *forza dello Stato*.

Così, ad esempio, l'inosservanza di una regola morale o religiosa può determinare gravi conseguenze nell'ambito del gruppo sociale o della comunità religiosa alla quale ciascuno appartiene, determinando disapprovazione sociale, rimorso o timore di pene ultraterrene, ecc., ma non determina di per sé un intervento coercitivo dello Stato. Sappiamo invece che se il compratore non paga il prezzo nel termine e nel luogo fissati dal contratto, il venditore potrà rivolgersi all'Autorità giudiziaria per chiedere la condanna del compratore inadempiente e, nel caso in cui nonostante la condanna il debitore continui a non pagare, potrà far pignorare i suoi beni, farli vendere all'asta e rivalersi sul ricavato. Ciò avviene perché in quest'ultimo caso la regola è posta da una legge dello Stato: l'art. 1498 del codice civile stabilisce infatti che il compratore è tenuto a pagare il prezzo nel termine e nel luogo fissati nel contratto; l'art. 2910 c.c. precisa che in caso di inadempimento il creditore, per conseguire quanto gli è dovuto, può far espropriare i beni del debitore secondo le norme del codice di procedura civile, le quali tra l'altro prevedono che quando per l'esecuzione del pignoramento dei beni del debitore è necessario vincere la resistenza opposta dal debitore o da terzi o allontanare persone che disturbano le operazioni, l'ufficiale giudiziario provvede richiedendo, quando occorre, l'intervento della *forza pubblica*.

Le regole la cui osservanza è così garantita sono *norme giuridiche*.

Esse presentano le caratteristiche della *generalità* e dell'*astrattezza*: da un lato cioè s'indirizzano a *tutti coloro* che si trovano nell'ipotesi di fatto prevista dalla stessa norma e dunque ad una *serie indeterminata di destinatari*; dall'altro esse sono applicabili a *tutte le situazioni concrete* che rientrano nell'ipotesi astratta descritta dalla legge e dunque ad un *numero indeterminato di situazioni* non prefigurabili in modo preciso nel momento in cui viene posta la norma.

Fonti del diritto

La formula *fonti del diritto* indica i *procedimenti attraverso i quali si creano norme giuridiche*.

La tradizione usa lo stesso *nome* anche in un significato diverso, distinguendo dalle *fonti di produzione* del diritto le *fonti di cognizione* che sono invece i *testi* o i *documenti che contengono le norme giuridiche create attraverso le fonti di produzione* (es. la Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, la Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, il Bollettino Ufficiale della Regione, ecc.).

L'individuazione della *fonte di produzione* delle norme che sono destinate a regolare un determinato rapporto assume in concreto grande importanza, in primo luogo per la soluzione dei problemi connessi a possibili *conflitti* tra norme giuridiche che regolano una stessa materia in modi diversi.

Tali conflitti sono non solo possibili, ma frequenti, perché:

– accanto alle norme dell'ordinamento giuridico italiano, poste attraverso i procedimenti che la *nostra* legge prevede come capaci di creare norme giuridiche, esistono *altri* complessi normativi che il Giudice del caso concreto può dover utilizzare per risolvere la controversia pendente dinanzi a lui. Tali sono: le *norme del diritto europeo*, le *norme di diritto straniero* e le *norme del diritto convenzionale internazionale*, con conseguente possibilità di conflitti tra norme di ordinamenti diversi. Si pensi, ad esempio, al caso in cui una stessa fattispecie sia regolata in modo diverso da una norma giuridica dell'ordinamento italiano e da una dell'ordinamento giuridico europeo (cfr. in questo cap., sez. II, § 7);

– nello *stesso* ordinamento giuridico possono coesistere norme di *diverso* grado, ad esempio norme di legge e di regolamento, che disciplinano in modo difforme uno stesso fatto; con la conseguenza che l'interprete dovrà stabilire quale tra queste norme prevale in relazione al *grado* assegnato alla fonte da cui essa promana nella *gerarchia delle fonti* (cfr. *infra* § 2 e 13);

– nello *stesso* ordinamento giuridico può aversi una *successione* nel tempo di norme dello *stesso* grado, con la conseguenza che uno stesso fatto può essere regolato da norme diverse tra le quali l'interprete dovrà stabilire qual è prevalente (cfr. *infra* § 13).

Legge

Nel nostro sistema sono dunque *giuridiche*, nel senso sopra precisato, le *norme* poste attraverso uno dei procedimenti indicati dall'art. 1 delle «Disposizioni sulla legge in generale» (cfr. *infra* § 2).

Il termine *legge* indica *uno* di questi procedimenti caratterizzato, come meglio si vedrà tra poco, dall'approvazione da parte della Camera dei deputati e del Senato di una proposta di legge presentata dal Governo, da ciascun deputato o senatore o dagli altri organi o enti indicati dagli artt. 71, 99, 121 Cost. (cfr. *infra* § 4).

I *nomi legge* e *norma giuridica* non sono dunque coincidenti: *legge* indica uno dei procedimenti attraverso i quali si creano norme giuridiche; *norma giuridica* indica la regola la cui osservanza è garantita dalla forza dello Stato qualunque sia il procedimento attraverso il quale essa è stata posta.

La *legge* si identifica con un complesso di norme scritte poste attraverso il procedimento di formazione sopra descritto; esprime in questo senso un dato *testuale* colto nella oggettività del documento che lo contiene.

Ordinamento

Le *norme giuridiche* create attraverso i procedimenti a tal fine precostituiti non sono create né vivono come entità separate ciascuna delle quali serve a risolvere un distinto problema pratico.

Come vedremo tra poco, nel sistema italiano le diverse norme sono ordinate gerarchicamente e costituiscono attuazione di principi fondamentali espressi nell'accordo originario e fondamentale dal quale nasce la forma di Stato oggi storicamente esistente: la *Costituzione della Repubblica italiana*.

L'esistenza di questi principi fondamentali e l'attività dei giuristi cui è affidato il compito di interpretare e applicare le norme giuridiche, consentono di individuare i nessi logici tra norme diverse in base ai quali è possibile chiarire il significato di ciascuna di esse favorendone la corretta applicazione.

Le norme giuridiche costituiscono così un insieme ordinato che tradizionalmente si individua con il nome di *ordinamento giuridico* dello Stato.

Diritto

Abbiamo appena visto come nel linguaggio tecnico dei giuristi il *nome legge* identifichi un complesso di norme scritte colto nella oggettività del documento che le contiene; in questo senso il termine esprime ciò che risulta dal *testo* di quel documento.

Abbiamo però già chiarito che l'effettivo significato delle norme e dunque la loro reale portata applicativa non si esaurisce nel dato testuale. A tal fine è necessaria una complessa attività interpretativa che, muovendo dall'analisi dei principi di cui le norme costituiscono attuazione, si volge ad individuare i nessi logici che legano tra loro norme diverse allo scopo di chiarire il significato di ciascuna di esse e di favorirne la corretta applicazione. Da ciò la distinzione tra *legge* come testo, e *diritto* come insieme delle regole e dei principi che si traggono dal testo attraverso l'attività di interpretazione e applicazione delle norme che lo compongono operata dalla *dottrina* (cioè dall'insieme degli studiosi che si sono occupati del tema cui la norma si riferisce), e dalla *giurisprudenza* (cioè dai Giudici chiamati ad interpretare e applicare la norma di cui si tratta con riferimento ad un caso concreto sottoposto al loro giudizio).

Nel linguaggio dei giuristi quando si fa riferimento alla *dottrina* o alla *giurisprudenza* senza ulteriori specificazioni, si vuol dire che l'opinione che si riferisce è condivisa da tutti o almeno dalla maggioranza degli studiosi più autorevoli o dalla maggioranza delle sentenze pronunziate dai Giudici chiamati ad interpretare e applicare la norma ad un caso concreto; se invece si fa riferimento a *parte della dottrina* o a *parte della giurisprudenza*, si vuol dire che quella riferita è *una* delle opinioni possibili, ma ve ne sono altre di cui pure si deve tener conto; se infine si fa riferimento ad *una dottrina* o ad *una giurisprudenza*, si vuol dire che un singolo studioso o una singola sentenza ovvero un ristretto gruppo condividono una certa opinione.

L'*interpretazione della dottrina non è vincolante*; essa esprime un'opinione la cui efficacia persuasiva dipende dal rigore scientifico del suo autore e dunque dalla sua capacità di essere condivisa dalla maggioranza.

L'*interpretazione della giurisprudenza è vincolante con riferimento al solo caso concreto* deciso dalla sentenza in cui questa è contenuta. Anche in questo caso tale interpretazione può avere un'efficacia persuasiva che va al di là del caso deciso in relazione alla qualità della motivazione del-

la decisione e all'autorevolezza del Giudice che l'ha pronunciata. Come si chiarirà meglio tra poco, in questo senso l'influenza maggiore è esercitata dalle sentenze della Corte di Cassazione, le quali costituiscono *precedenti* cui le sentenze degli altri Giudici tendono ad uniformarsi (cfr. *infra* § 11).

Proprio questa relazione tra il *testo della norma* e la regola operativa che da esso si trae attraverso l'interpretazione della *dottrina* e della *giurisprudenza* segna la vitalità di un ordinamento giuridico che, nel farsi *diritto vivente* mediante l'attività del giurista che lo interpreta, si adatta all'evoluzione della società e all'emergere in questa di nuovi interessi.

Nel linguaggio tradizionale il termine diritto si usa anche, in combinazione con alcuni aggettivi, per esprimere un significato diverso da quello sopra indicato.

Si parla così di *diritto oggettivo* come sinonimo di *ordinamento giuridico*, per indicare l'insieme delle norme giuridiche vigenti in un determinato momento storico.

Nell'ambito di questo significato si distingue poi tra diverse aree tematiche in cui si organizzano a fini conoscitivi le norme giuridiche che compongono il *diritto oggettivo*.

Si parla così di *diritto privato* e di *diritto pubblico* per indicare rispettivamente:

- l'insieme delle norme volte a disciplinare relazioni tra soggetti che operano su un piano di *eguaglianza* come portatori di interessi *particolari* di cui in linea di principio possono *liberamente* disporre;

- l'insieme delle norme che regolano l'attività di soggetti portatori di interessi di carattere *generale* e perciò in linea di principio *indisponibili* e *sovraordinati* a quelli meramente individuali dei privati, e le relazioni tra soggetti pubblici e privati nelle quali i primi operano nell'esercizio di poteri *autoritativi*.

All'interno di questa distinzione principale si distinguono poi altri raggruppamenti tematici che stanno ad indicare gruppi di norme che disciplinano specifiche materie:

- *nell'ambito del diritto privato* si individuano così, ad esempio, il diritto civile, il diritto commerciale, il diritto del lavoro;

- *nell'ambito del diritto pubblico*, il diritto costituzionale, il diritto amministrativo, il diritto processuale, il diritto penale.

2. *Le fonti del diritto*

È opinione generalmente condivisa che l'ordinamento giuridico italiano si basi su un sistema tendenzialmente *chiuso* di procedimenti di produzione di norme giuridiche; a tali procedimenti si attribuisce nel linguaggio tecnico il *nome* di *fonti del diritto*.

L'art. 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 262 approvato preliminarmente al codice civile e contenente «Disposizioni sulla legge in generale», indica come *fonti del diritto*:

1. le leggi;
2. i regolamenti;
3. le norme corporative;
4. gli usi.

Suppresso con d.lg.lgt. 23 novembre 1944, n. 369 l'ordinamento corporativo che disciplinava il procedimento di formazione delle norme corporative ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948 la Costituzione Repubblicana, il sistema attuale risulta in parte modificato. Sono infatti fonti di produzione del diritto *interno*:

1. la *Costituzione*;
2. le *leggi di revisione costituzionale* e le *altre leggi costituzionali*;
3. le *leggi ordinarie* e gli *altri atti con forza di legge*;
4. i *regolamenti*;
5. gli *usi*.

Tali fonti sono ordinate secondo un *principio gerarchico* in forza del quale le norme che nella scala gerarchica sopra indicata si collocano in un dato grado possono essere modificate o abrogate da norme successive dello *stesso* grado; ciò nel senso che, ad esempio, le norme della Costituzione o di leggi costituzionali possono essere modificate o abrogate da norme di legge di revisione costituzionale, le norme di legge da successive norme di legge, decreto legge o decreto legislativo (cfr. *infra* § 13).

3. *La Costituzione e le leggi costituzionali*

La *Costituzione*, approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948, è il testo normativo

fondamentale del nostro ordinamento; essa fissa nei primi dodici articoli i *principi fondamentali* della forma di Stato istituita con la sua approvazione, per articolarsi poi in due parti:

1. la prima, contenente la disciplina dei diritti e doveri dei cittadini nei *rapporti civili, etico-sociali, economici e politici*;

2. la seconda, relativa all'*ordinamento della Repubblica*, contenente:

– la disciplina degli organi costituzionali (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo);

– la disciplina della funzione giurisdizionale;

– la disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni, Province e Comuni;

– la disciplina della Corte costituzionale e della revisione della Costituzione.

A differenza dello Statuto Albertino del 1848 (la *Costituzione* del Regno d'Italia), essa non si limita a definire i rapporti tra i poteri pubblici e quelli tra questi e i cittadini, ma contiene norme che riguardano la famiglia, la proprietà, l'impresa, il lavoro, alcune delle quali capaci di incidere direttamente sui rapporti tra privati.

Essa inoltre è una *costituzione rigida*, cioè non modificabile con legge ordinaria, come invece avveniva per lo Statuto Albertino, ma solo mediante:

– *leggi di revisione costituzionale*, che incidono direttamente sul testo della Costituzione *abrogando* o *modificando le norme originarie*. Tali, ad esempio, sono la legge 18 ottobre 2001, n. 3 che ha modificato il testo originario del titolo V della parte seconda della Costituzione, e la legge 11 febbraio 2022, n. 1 che ha modificato il testo originario degli artt. 9 e 41 della Costituzione al fine di riconoscere nell'ambito dei Principi fondamentali il principio di tutela ambientale;

– *leggi costituzionali*, che integrano la Carta costituzionale, disciplinando in modo più completo *materie costituzionali*; tale è, ad esempio, la legge 11 marzo 1953, n. 1 che disciplina il funzionamento della Corte costituzionale.

Ai sensi dell'art. 138 Cost. per l'approvazione di queste leggi è necessario che esse siano adottate da ciascuna Camera con *due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione*.

È inoltre previsto che ove nella seconda votazione la legge, pur ap-

provata con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, non abbia ottenuto la maggioranza dei due terzi, essa sia sottoposta a *referendum* popolare quando ne facciano domanda, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali; in tal caso la legge costituzionale sottoposta a *referendum* è promulgata dal Presidente della Repubblica se è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali incontrano in ogni caso alcuni *limiti*: la stessa Costituzione all'art. 139 prescrive che *la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale*; la Corte Costituzionale ha poi rilevato l'esistenza di principi che *non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali* in quanto appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana (es. diritti inalienabili della persona, principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, ecc.).

Tali principi costituiscono perciò un *limite* all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione, e operano quali "*controlimiti*" all'ingresso delle norme dell'UE le quali, come si vedrà, precludono al Giudice nazionale l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, salvo che la disapplicazione della disposizione interna determini un contrasto con il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona (cfr. in questo cap., sez. II, § 7).

4. Le leggi ordinarie

L'espressione *leggi ordinarie* si utilizza in contrapposto a *leggi costituzionali* per indicare le leggi che vengono approvate con i procedimenti disciplinati dagli artt. 70 ss. Cost.

Essa comprende in realtà *tre diversi procedimenti* di creazione di norme giuridiche ma l'utilizzazione di uno stesso *nome* si giustifica per il fatto che le norme così create hanno nella gerarchia delle fonti (v. *supra* § 2) tutte lo stesso grado; il che si esprime anche col dire che esse hanno tutte *forza di legge*.

Per esprimere la differenza del procedimento di formazione si precisa poi che il primo dei procedimenti considerati, disciplinato dagli artt. 70-74 Cost., dà vita alle *leggi in senso formale* o *in senso stretto*, mentre gli altri due, disciplinati rispettivamente dagli artt. 76 e 77 Cost., danno vita alle cc.dd. *leggi in senso sostanziale* cioè ad atti che, pur non avendo la *forma* della legge, ne hanno l'efficacia sostanziale e la forza.

Le *leggi in senso formale* sono quelle approvate dal Parlamento attraverso il procedimento disciplinato dagli artt. 70 ss. Cost.

Esso si articola in queste fasi essenziali:

a) *iniziativa legislativa*

Nel nostro ordinamento il potere di formulare proposte di legge al Parlamento è attribuito al *Governo*, ai *singoli deputati e senatori* (ciascuno nella Camera a cui appartiene), al *popolo* (cinquantamila elettori), al *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro* e, per le materie di interesse regionale, ai *Consigli regionali*.

Nel linguaggio tecnico gli atti con cui si esercita il potere di iniziativa legislativa si chiamano *disegni di legge* se presentati dal Governo, *proposte di legge* negli altri casi. Quando ci si riferisce genericamente agli atti di iniziativa legislativa senza dar rilievo alla loro provenienza si parla, nel linguaggio corrente, di progetti di legge.

La presentazione di un *disegno di legge* è deliberata dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia e deve essere autorizzata dal Presidente della Repubblica.

In tutti gli *altri* casi l'iniziativa legislativa si esercita attraverso la presentazione diretta alla *presidenza della Camera dei deputati o del Senato* di un *progetto di legge* organizzato in *articoli*, ciascuno dei quali è composto da una o più proposizioni volte a regolare aspetti particolari della materia; il progetto è accompagnato da una relazione che ne illustra il contenuto e le finalità.

b) *esame e approvazione*

Il progetto di legge viene stampato e distribuito ai membri della Camera cui è stato presentato e di esso viene data notizia all'Assemblea; esso viene poi inserito nei programmi di lavoro di quella Camera secondo l'ordine fissato dalla Conferenza dei capigruppo parlamentari, i quali dispongono in questo senso di un grande potere perché ad essi spetta approvare il programma dei lavori d'aula e il relativo calendario.

In relazione a tale programma, il progetto viene preliminarmente inviato alla *Commissione permanente* competente per la materia trattata dal progetto. Presso ciascuna delle Camere, infatti, sono istituite Commissioni permanenti composte da un numero di senatori o di deputati proporzionale alla rappresentanza politica che i gruppi di appartenenza hanno complessivamente in Assemblea. Ciascuna di queste Commissioni ha competenza in determinate materie corrispondenti sostanzialmente ai diversi rami della pubblica amministrazione (es. Commissione Giustizia, Commissione Bilancio, tesoro e programmazione, Commissione Difesa, Commissione Affari esteri e comunitari e così via).

In via ordinaria la Commissione ha *funzione istruttoria*; essa compie una valutazione preliminare del progetto di legge e predispone una relazione per la discussione in Assemblea (perciò si parla di *Commissione in sede referente*).

In questa fase si delineano le posizioni delle varie parti politiche sul contenuto del progetto e possono essere presentate proposte di modifica (*emendamenti*) sulle quali la Commissione delibera; vengono inoltre acquisiti i pareri di altre Commissioni nel caso in cui il progetto di legge incida anche su materie di loro competenza; possono infine essere richiesti al Governo dati e informazioni necessari per l'istruttoria.

Al termine di questa complessa attività la Commissione redige la relazione per l'Assemblea; in caso di dissenso, alla relazione di maggioranza possono aggiungersi una o più relazioni di minoranza in modo che il giorno della discussione in Assemblea ciascun deputato o senatore disponga di un'informazione complessiva.

Comincerà quindi la *discussione in Assemblea*, la quale viene introdotta dalla illustrazione del progetto ad opera dei relatori, dall'intervento del rappresentante del Governo e da quello dei rappresentanti dei gruppi parlamentari.

In sede di discussione, vengono esaminati e votati i singoli articoli del progetto e gli emendamenti presentati in aula; al termine delle votazioni sui singoli articoli si procede alla discussione e votazione finale per l'*approvazione* del progetto nel suo complesso.

Il testo del progetto così approvato viene poi *trasmesso all'altra Camera*, dove comincia un procedimento analogo. Se in questa fase vengono approvati emendamenti, il progetto torna alla Camera che per prima lo aveva esaminato (c.d. *navette*) per l'approvazione nel testo

emendato. Solo quando il progetto di legge è approvato nell'*identico* testo da entrambe le Camere, esso diventa *legge*.

c) *promulgazione*

La legge approvata definitivamente è poi trasmessa al *Presidente della Repubblica* per la *promulgazione*, che segna il passaggio dalla fase di vita esclusivamente *endoparlamentare* della legge alla sua rilevanza verso l'esterno. La promulgazione è l'atto con il quale il Presidente della Repubblica attesta l'avvenuta approvazione della legge da parte delle Camere e ne ordina la pubblicazione e l'osservanza; essa è effettuata con *decreto* e deve avvenire entro il termine di *un mese* dall'approvazione definitiva della legge.

Nella fase di promulgazione il Presidente della Repubblica ha un potere di *veto sospensivo*: se ritiene che la legge sia contraria alla Costituzione o comunque a preminenti interessi pubblici (c.d. motivi di *merito costituzionale*), può cioè *rinviare la legge alle Camere* con un *messaggio motivato*, chiedendo che il Parlamento la riesamini. Il rinvio presidenziale riapre il procedimento legislativo ma se il Parlamento approva nuovamente la legge nello stesso testo, il Presidente è *vincolato* alla promulgazione.

d) *pubblicazione*

Subito dopo la promulgazione, la legge viene trasmessa al *Ministro della Giustizia* (Ministro Guardasigilli) che appone il proprio visto ed il sigillo dello Stato e ne cura l'*inserzione* nella *Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana* e la *pubblicazione* sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*. Essa viene identificata dalla data, che è quella del decreto di promulgazione, e dal numero, che è quello della inserzione nella Raccolta ufficiale.

La legge *entra in vigore* il *quindicesimo giorno* successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, a meno che la legge stessa non prescriva un diverso termine maggiore o minore; ciò significa che, decorso quel periodo di tempo (c.d. *vacatio legis*), essa è legalmente conosciuta e diventa *obbligatoria* nei confronti di tutti i suoi destinatari i quali, in caso di violazione, non possono invocare a loro scusante il fatto di non averne avuto conoscenza. Oggi, peraltro, il rigore del principio *ignorantia legis non excusat* subisce un'attenuazione per effetto della sentenza con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 5 del codice penale nella parte in cui considera-

va *inescusabile* anche l'ignoranza *inevitabile* della *legge penale* (sent. n. 364/1988).

L'art. 11 delle «Disposizioni sulla legge in generale» fissa in via generale il principio che le leggi dispongono solo per l'avvenire e non hanno effetti per il passato (*irretroattività delle leggi*). Esso però, in quanto contenuto in una legge ordinaria, può essere derogato da singole leggi che dispongono la propria retroattività – con l'eccezione delle leggi penali per le quali l'irretroattività è garantita dall'art. 25, comma 2, Cost. –, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della *ragionevolezza* e non contrasti con altri interessi costituzionalmente protetti.

Quello appena esaminato è il modello *tipico* del procedimento di formazione di una legge; esso è prescritto inderogabilmente per le proposte di legge costituzionale, le leggi in materia elettorale, le leggi di delegazione legislativa, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e per le leggi di approvazione dei bilanci (art. 72, ult. comma, Cost.). Si dice perciò che per queste materie esiste una *riserva di assemblea*.

Al di fuori di queste ipotesi *possono* essere utilizzati, ricorrendo le condizioni previste, procedimenti *abbreviati* nei quali le Commissioni approvano direttamente il testo di legge.

Ciò può avvenire secondo due diverse modalità:

a) *Commissione in sede legislativa o deliberante*, il procedimento si svolge interamente all'interno di una Commissione, la quale provvede sia all'istruttoria che all'approvazione finale del progetto di legge, con le stesse formalità previste per l'Assemblea.

Sino all'approvazione finale in Commissione, il progetto può essere rimesso all'Assemblea (e seguire quindi il procedimento ordinario), qualora ne facciano richiesta il Governo o una minoranza qualificata dei componenti della Camera o dei componenti della Commissione (art. 72, comma 3, Cost.).

b) *Commissione in sede redigente*, il procedimento non è previsto dalla Costituzione ma dai regolamenti parlamentari; esso consiste nel deferire alle Commissioni la definitiva formulazione degli articoli di un progetto di legge, riservando all'Assemblea solo l'approvazione finale.

5. Segue. *Gli atti con forza di legge: il decreto legislativo e il decreto legge*

Il principio di separazione dei poteri che caratterizza il nostro sistema costituzionale assegna al Parlamento la funzione legislativa, al Governo la funzione amministrativa e alla magistratura quella giurisdizionale.

La stessa Costituzione stabilisce peraltro che in casi espressamente previsti il Governo è autorizzato ad emanare decreti che hanno *valore di legge ordinaria*. Tali sono:

1. *il decreto legislativo*

Il procedimento per l'emanazione del *decreto legislativo* è disciplinato dall'art. 76 Cost. e dall'art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Esso si articola in due fasi:

a) *approvazione della legge delega*

Nella prima fase il *Parlamento* provvede all'approvazione di una *legge in senso formale* che invece di regolare direttamente una certa materia, *delega* al Governo il potere di emanare norme aventi forza di legge nella materia considerata, fissando l'*ambito della materia*, i *principi fondamentali*, i *criteri direttivi* ai quali il Governo deve attenersi e il *termine* per l'emanazione delle norme giuridiche che dovranno attuare la delega. *Funzione pratica* di questa legge è dunque *trasferire al Governo un potere normativo* che in principio spetta al Parlamento.

b) *emanazione del decreto legislativo*

Nella seconda fase il *Ministro* competente per la materia disciplinata predispose, normalmente con l'ausilio di una commissione di tecnici, un testo normativo con il quale la materia viene regolata sulla base dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega. Il testo viene poi sottoposto al *Consiglio dei Ministri* e da questo *discusso e approvato*.

Avvenuta l'approvazione del Consiglio dei Ministri, il testo viene trasmesso al *Presidente della Repubblica* il quale, salvo sempre l'esercizio del potere di veto sospensivo, lo *emana* con un suo *decreto* contenente l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei Ministri e degli altri adempimenti procedurali prescritti dalla legge di delegazione.

Il Presidente della Repubblica trasmette poi il decreto legislativo al *Ministro della Giustizia* il quale vi appone il sigillo dello Stato e ne cura la *pubblicazione*.

Anche il decreto legislativo *entra in vigore* normalmente dopo un periodo di *quindici giorni* dalla pubblicazione.

Nella realtà pratica il decreto legislativo è utilizzato quando si devono disciplinare materie molto complesse che richiedono una qualità tecnica elevata; sono stati approvati in questo modo i quattro codici attualmente vigenti (civile, penale, di procedura civile, di procedura penale), gran parte delle più importanti leggi di riforma degli ultimi decenni (si pensi, ad esempio, al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, a quello delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, alla riforma della disciplina delle società di capitali e società cooperative, al Testo unico sulle società a partecipazione pubblica, ecc.), e i *codici di settore*, i quali costituiscono uno strumento di semplificazione e riassetto delle disposizioni normative vigenti in determinati settori (es., codice del consumo, codice dell'ambiente, codice degli appalti, codice del turismo, codice del Terzo settore, codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza).

2. *il decreto legge*

Il procedimento per l'approvazione del *decreto legge* è disciplinato dall'art. 77 Cost. e dall'art. 15 della legge n. 400/1988. L'art. 77 Cost. prevede che in *casi straordinari di necessità e di urgenza* il Governo può, *senza legge di delegazione delle Camere*, adottare, *sotto la sua responsabilità*, decreti che hanno valore di legge ordinaria.

In concreto, il procedimento si articola in due fasi:

a) *emanazione del decreto legge*

Nella prima fase il testo proposto dal *Ministro* competente viene approvato dal *Consiglio dei Ministri* ed *emanato* dal *Presidente della Repubblica* con *decreto* contenente l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il decreto legge è *pubblicato* nella Gazzetta Ufficiale *immediatamente* dopo la sua emanazione ed *entra in vigore* normalmente *il giorno stesso* della pubblicazione o il giorno successivo. Come si vedrà tra poco, le norme così approvate hanno peraltro un'efficacia *provvisoria*.

La norma autorizza dunque *l'esercizio diretto di un potere legislativo da parte del Governo*, sul presupposto di una situazione di straordinaria necessità e urgenza incompatibile con i tempi richiesti dall'ordinario procedimento di approvazione delle leggi in senso formale (esame, di-

scussione, votazione degli emendamenti, approvazione della legge nel suo complesso presso ciascuna delle due Camere), o anche dal procedimento del decreto legislativo (approvazione della legge di delegazione e poi approvazione ad opera del Governo). Si pensi, ad esempio, all'uso frequente di decreti legge per adottare provvedimenti a favore delle popolazioni colpite da terremoti o altre gravi calamità naturali o emergenze sanitarie come quella di recente determinata dalla pandemia da COVID-19, provvedimenti in materia fiscale (c.d. *decreti catenaccio*), ecc.

b) *approvazione della legge di conversione*

Nella seconda fase ha inizio in Parlamento un procedimento di formazione di una *legge in senso formale* (c.d. legge di conversione).

L'art. 77 Cost. prevede infatti che *il giorno stesso* della pubblicazione il decreto legge deve essere presentato alle *Camere* che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono *entro cinque giorni*.

In concreto, tale procedimento è introdotto con la presentazione di un disegno di legge, composto da un unico articolo contenente la formula «è convertito in legge il decreto legge ... recante disposizioni vigenti in materia di ...», seguita dal testo del decreto legge di cui si chiede la conversione.

La legge di conversione deve essere approvata *entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge*. In relazione a ciò i regolamenti parlamentari prevedono alcune variazioni rispetto al procedimento ordinario, sia al fine di assicurare tempi certi e brevi di approvazione, sia per garantire un controllo sull'effettiva sussistenza dei presupposti della necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 Cost.

Se il decreto non è convertito in legge, o per decorrenza del termine di sessanta giorni o per rifiuto di conversione da parte del Parlamento, esso *perde efficacia fin dall'inizio* (c.d. *decadenza*). Della mancata conversione viene data *immediata pubblicazione* nella Gazzetta Ufficiale.

In conseguenza della *decadenza* del decreto legge tutti i rapporti giuridici che si sono costituiti durante il periodo di efficacia del decreto legge vengono a perdere il loro fondamento normativo; è infatti come se le norme non convertite in legge non fossero mai esistite fin dall'inizio.

Se dunque sulla base dell'efficacia provvisoria di quelle norme sono stati effettuati pagamenti, il relativo importo dovrà essere restituito a chi lo ha pagato (per es. restituzione degli importi pagati dai cittadini a seguito dell'aumento di un prezzo imposto, restituzione di quanto eventualmente riscosso dallo Stato per imposte introdotte con decreto ecc.).

In relazione alla complessità di queste conseguenze la stessa Costituzione prevede peraltro che il Parlamento possa con *legge* regolare i rapporti giuridici intermedi (c.d. legge di *sanatoria*).

Se invece il decreto viene convertito in legge dalle Camere, le sue norme vengono *sostituite* da quelle della *legge di conversione*, i cui effetti *retroagiscono* al momento dell'entrata in vigore del decreto legge; in sostanza le norme convertite continuano a produrre i loro effetti in via definitiva. Può anche accadere che la conversione sia *parziale*; ciò avviene quando il Parlamento in sede di conversione apporti delle *modificazioni* al testo del decreto legge, ad esempio, sopprimendo singole norme, le quali secondo la regola sopra esposta decadono con effetto dalla data della loro entrata in vigore, o aggiungendo al testo originario nuove disposizioni.

6. Segue. *Le leggi regionali e le leggi provinciali*

La Costituzione prevede che il potere legislativo spetta, oltre che allo Stato, alle singole Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Ciò significa che, nei limiti della competenza ad essi attribuita, questi Enti possono emanare norme giuridiche che nel loro territorio hanno *forza di legge*. Si tratta cioè di norme che nella gerarchia delle fonti sono collocate nel *grado* della legge e, come tali, sono soggette al controllo della Corte costituzionale in caso conflitto con norme o principi di grado costituzionale.

Il testo attuale dell'art. 117 Cost., dopo avere enunciato il principio secondo il quale «*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*», fissa il *criterio di ripartizione* del potere legislativo tra Stato e Regioni, stabilendo che:

a) lo *Stato* ha potestà legislativa *esclusiva soltanto* in alcune materie, espressamente previste, di rilievo per l'intera collettività (es. politica estera e rapporti internazionali dello Stato, difesa, moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, giurisdizione e norme processuali, ecc.; art. 117, comma 2);

b) le *Regioni* hanno potestà legislativa *concorrente* in alcune mate-

rie, espressamente previste, per le quali è riservata allo *Stato* la *determinazione dei principi fondamentali* (es. rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro, ecc.; art. 117, comma 3); e potestà legislativa *esclusiva in ogni altra materia* non espressamente riservata allo Stato (art. 117, comma 4).

Il procedimento di formazione delle leggi regionali è disciplinato dalla Costituzione, dagli Statuti regionali e dai regolamenti interni dei Consigli regionali.

Tale procedimento si articola in queste fasi essenziali:

- a) *iniziativa legislativa*, attribuita alla Giunta, ai singoli consiglieri regionali e agli altri soggetti individuati dagli Statuti delle singole Regioni;
- b) *esame e approvazione* del progetto di legge, da parte del *Consiglio regionale*;
- c) *promulgazione* della legge da parte del *Presidente della Giunta*.

La legge viene quindi *pubblicata* sul Bollettino ufficiale della Regione ed *entra in vigore* trascorsi *quindici* giorni dalla pubblicazione, salvo che non sia diversamente stabilito.

7. I regolamenti

Sono atti in cui si manifesta la potestà normativa del Governo o di altre Autorità a ciò legittimate dalla legge.

Tradizionalmente sono definiti come *atti formalmente amministrativi* ma *sostanzialmente normativi* in quanto, pur essendo emanati da Autorità amministrative, essi contengono norme giuridiche vere e proprie; sono infatti indicati tra le fonti del diritto dall'art. 1 delle «Disposizioni sulla legge in generale» che li colloca nella gerarchia delle fonti in posizione subordinata alla legge ma sovraordinata agli usi. L'art. 3 delle stesse Disposizioni precisa poi che il *potere regolamentare del Governo* è disciplinato da norme di carattere costituzionale mentre il *potere regolamentare delle altre Autorità* è esercitato, nei limiti delle rispettive competenze, in conformità delle leggi particolari.

Oltre al limite generale stabilito dall'art. 4 delle «Disposizioni sulla legge in generale», in forza del quale *i regolamenti non possono contene-*

re norme contrarie alle disposizioni di legge, i regolamenti trovano limiti ulteriori nelle norme costituzionali che riservano alla legge la disciplina di una determinata materia, in certi casi escludendo del tutto l'esercizio del potere regolamentare (*riserva di legge assoluta*), in altri ammettendolo solo dopo che la legge abbia fissato i principi fondamentali della disciplina (*riserva di legge relativa*).

Il procedimento per la formazione dei *regolamenti del Governo* è disciplinato dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 il quale prevede:

- a) la *proposta* del *Ministro* competente;
- b) la *deliberazione* del *Consiglio dei Ministri*, sentito il parere del Consiglio di Stato;
- c) l'*emanazione* con *decreto* del *Presidente della Repubblica*;
- d) la *registrazione* da parte della *Corte dei Conti*, previo controllo della *legittimità* del regolamento;
- e) la *pubblicazione* sulla Gazzetta Ufficiale.

Il regolamento *entra in vigore* dopo *quindici giorni* dalla pubblicazione, salvo che non sia diversamente previsto.

Nel nostro sistema si distinguono vari tipi di regolamenti governativi (art. 17 legge n. 400/1988):

- i *regolamenti di esecuzione* delle leggi, dei decreti legislativi e dei regolamenti comunitari, che specificano il contenuto di questi atti tutte le volte che siano necessarie norme di dettaglio od esplicative;
- i *regolamenti di attuazione e di integrazione* delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli che riguardano materie di competenza regionale;
- i *regolamenti autonomi o indipendenti*, che regolano materie non disciplinate da legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;
- i *regolamenti di organizzazione*, che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge;
- i *regolamenti di riordino*, che provvedono al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete;

– i *regolamenti delegati autorizzati* o *di delegificazione*, in cui si realizza, *per effetto di un'espressa previsione di legge*, il *trasferimento della disciplina di una determinata materia dalla sede legislativa alla sede regolamentare*, in attuazione del principio per cui il Parlamento può autorizzare il Governo ad emanare regolamenti per disciplinare materie non coperte da riserva assoluta di legge *dettando i principi generali della materia* e *disponendo l'abrogazione delle norme di legge vigenti dal momento dell'entrata in vigore di quelle regolamentari*.

La categoria dei regolamenti delegati assume oggi grande rilievo; essi sono previsti ad esempio per l'attuazione delle direttive dell'UE, per l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri, per la semplificazione della disciplina dei procedimenti amministrativi, ecc., in risposta all'esigenza di snellire l'attività del Parlamento.

È opinione diffusa in dottrina che la legislazione recente segni un graduale distacco dal modello tipico di *delegificazione* definito dalla legge n. 400/1988, con l'attribuzione al Governo di una sfera di discrezionalità assai più ampia che si manifesta in particolare nella tendenza del legislatore:

- ad omettere o indebolire la fissazione per legge dei principi generali della materia delegificata;
- a rimettere allo stesso regolamento l'individuazione delle norme di legge abrogate al momento dell'entrata in vigore del regolamento.

Prassi rispetto alla quale è stato segnalato il problema della sua compatibilità con il *principio di legalità* che fonda nel nostro ordinamento il sistema dei rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo e che vuole che ogni espressione del potere regolamentare trovi fondamento in una *legge* del Parlamento che indichi l'organo competente e le materie nelle quali questo potere può essere esercitato.

Oggi, secondo un principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale, l'elemento comune alle *diverse forme di delegificazione possibili nel nostro ordinamento*, è costituito dal *trasferimento della funzione normativa, su materie e attività determinate, dalla sede legislativa ad altra sede*. Tale trasferimento, *necessariamente operato con legge che "autorizza" la delegificazione*, determina che *un soggetto, un organo, diverso da quello cui spetta ordinariamente l'esercizio della funzione legislativa, abbia la facoltà di regolare una determinata materia, adottando una disciplina sostitutiva di quella già dettata dalla legge*.